Deutscher Bundestag
1. Wahlperiode
1949

Drucksache Nr. 2952

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
7 - 80501 - 2102/51

Bonn, den 19. Dezember 1951

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

In der Anlage 1 übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung von Vorschriften auf dem Gebiete des Arbeitsschutzes

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Arbeit.

Der Bundesrat hat zu der Vorlage gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes in seiner Sitzung vom 9. November 1951 nach der Anlage 2 Stellung genommen.

Gegen den Änderungsvorschlag des Bundesrates erhebt die Bundesregierung keine Einwendungen.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
Blücher

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei Gebr. Scheur, Bonn
Allein-Vertrieb: Dr. Hans Heger, Andernach, Breite Straße 30, und Wiesbaden, Nietzschestraße 1

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes

über die Aufhebung von Vorschriften auf dem Gebiete des Arbeitsschutzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Die §§ 4 bis 6 der Verordnung zur Abänderung und Ergänzung von Vorschriften auf dem Gebiete des Arbeitsrechts vom 1. September 1939 (Reichsgesetzblatt I S. 1683) werden aufgehoben, soweit sie nicht bereits außer Kraft getreten sind. Die durch § 4 Absatz 1 dieser Verordnung außer Kraft gesetzten Vorschriften der Arbeitszeitordnung vom 30. April 1938 (Reichsgesetzblatt I S. 447), des Gesetzes über die Arbeitszeit in Bäckereien und Konditoreien vom 29. Juni 1936 (Reichsgesetzblatt I S. 521), der Verordnung über die Arbeitszeit in Krankenpflegeanstalten vom 13. Februar 1924 (Reichsgesetzblatt I S. 66, 154) und der auf Grund dieser Gesetze und Verordnungen erlassenen Bestimmungen treten wieder in Kraft, soweit dies noch nicht geschehen ist.

§ 2

Folgende Vorschriften werden aufgehoben, soweit sie nicht bereits außer Kraft getreten sind:

1. Anordnung des Reichsarbeitsministers, betreffend Ausnahmen vom Arbeitsschutz, vom 11. September 1939 (Reichsarbeitsblatt III S. 293),
2. Anordnung des Reichsarbeitsministers, betreffend Änderung der Anordnung über Ausnahmen vom Arbeitsschutz, vom 24. Oktober 1939 Reichsarbeitsblatt III S. 352),
3. Verordnung über den Arbeitsschutz vom 12. Dezember 1939 (Reichsgesetzblatt I S. 2403),
4. Anordnung des Reichsarbeitsministers zur Durchführung der Verordnung über den Arbeitsschutz vom 14. Januar 1940 (Reichsarbeitsblatt III S. 18),
5. Anordnung des Reichsarbeitsministers über die Regelung der Arbeitszeit im Verkehrswesen vom 17. Januar 1940 (Reichsarbeitsblatt III S. 18),
6. Anordnung des Reichsarbeitsministers, betreffend Ruhezeiten in der Binnenschiffahrt, vom 22. April 1940 (Reichsarbeitsblatt III S. 128),
7. Nr. 3 der Anordnung des Reichsarbeitsministers, betreffend Freizeit für Gefolgschaftsmitglieder in Gast- und Schankwirtschaften, vom 5. Dezember 1940 (Reichsarbeitsblatt III S. 310),
8. Anordnung des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz, betreffend Beschäftigung von Frauen als Führerinnen von Lastkraftwagen, vom 23. März 1943 Reichsarbeitsblatt III S. 101),
9. Anordnung des Reichsarbeitsministers, betreffend Arbeitszeit der Wachmänner des Wachgewerbes, vom 1. Juni 1943 (Reichsarbeitsblatt III S. 191),
10. Anordnung des Reichsarbeitsministers über die Arbeitszeit der auf Bauten beschäftigten männlichen Gefolgschaftsmitglieder, vom 16. Juli 1943 (Reichsarbeitsblatt III S. 247),
11. Anordnung des Reichsarbeitsministers, betreffend Arbeitszeit für Schornsteinfegerlehrlinge, vom 30. August 1943 (Reichsarbeitsblatt III S. 280),
12. Anordnung des Reichsarbeitsministers über betriebliche Erziehungsmaßnahmen bei Jugendlichen, vom 22. Oktober 1943 (Reichsarbeitsblatt III S. 326),
13. Verordnung über die Sechzigstundenwoche vom 31. August 1944 (Reichsgesetzblatt I S. 191).

§ 3

Der Bundesminister für Arbeit wird ermächtigt, zur Bereinigung des Arbeitsschutzrechts durch Rechtsverordnung weitere Rechtsvorschriften, die vom ehemaligen Reichsarbeitsminister, dem ehemaligen Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz oder von anderen Verwaltungsbehörden erlassen sind und als Bundesrecht fortgelten, ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen.

Begründung

A. Allgemeines

In den Kriegsjahren ist eine Reihe von Vorschriften erlassen worden, welche mit den Forderungen, die an einen wirksamen Arbeitsschutz gestellt werden, nicht vereinbar sind. Sie müssen deshalb beseitigt werden.

Einige der im Entwurf genannten Vorschriften sind möglicherweise, da sie durch die Kriegsumstände bedingt und auf sie abgestellt waren, zum Teil auch ausdrücklich nur „für die Dauer des Krieges" gelten sollten (s. z. B. § 2 unter Nrn. 7, 8, 9, 11), mit dem Wiedereintritt normaler Verhältnisse ohne weiteres außer Kraft gesetzt oder gegenstandslos geworden. Denn sie sollten lediglich die Erreichung der Kriegsziele ermöglichen helfen und hatten nach der Kapitulation jeden Sinn verloren. Bei den Kriegsvorschriften, die die Beschränkungen der Arbeitszeit beseitigten, kommt die Wirkung der Direktive des Kontrollrats Nr. 26, betreffend Regelung der Arbeitszeit, vom 26. Januar 1946 (Kontr.R.-Amtsbl. 1946 S. 115) hinzu, die die Wiedereinführung der Achtundvierzigstundenwoche vorschrieb. In Befolgung dieser Direktive, die u. a. die bestehenden Vorschriften, die mit der Direktive übereinstimmten, als in Kraft bleibend bezeichnete, wurden die entgegenstehenden Kriegsvorschriften weithin für nicht mehr wirksam erachtet und nicht mehr angewendet. Zwar beruhte diese Auffassung auf einem Mißverstehen der Bedeutung von Direktiven, die für Rechtsetzungsakte gehalten wurden, während sie in Wirklichkeit nur Anweisungen an die Behörden darstellen. Es kann hieraus jedoch u. U. eine Außerkraftsetzung der betreffenden Kriegsvorschriften kraft Gewohnheitsrechts gefolgert werden, da die Voraussetzungen für die Bildung von Gewohnheitsrecht hier wohl als erfüllt angesehen werden können. Da im einzelnen aber mancher Zweifel bestehen bleibt, welche der Kriegsvorschriften aus dem einen oder anderen Gesichtspunkt als bereits außer Kraft getreten anzusehen sind, und insbesondere Arbeitgeber, die die Kräfte ihrer Arbeitnehmer über die nach der Arbeitszeitordnung und ihren Ausführungsvorschriften zulässige Dauer der Arbeitszeit hinaus in Anspruch nehmen, sich zum Teil auf die Weitergeltung der Kriegsvorschriften berufen, ist es notwendig, sie sämtlich ausdrücklich aufzuheben, damit wieder klare Rechtsverhältnisse geschaffen werden. Durch den Zusatz „soweit sie nicht bereits außer Kraft getreten sind" wird der Entscheidung der Frage, ob dies nicht aus irgendwelchen Gründen schon geschehen ist, nicht vorgegriffen.

Die im Entwurf aufgeführten Vorschriften stellen sämtlich ihrem Inhalt nach Rechtsvorschriften dar. Ein Teil von ihnen ist nicht, wie es richtig gewesen wäre, unter der Bezeichnung „Verordnung" erlassen und gemäß dem Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 13. Oktober 1923 (Reichsgesetzblatt I S. 959) im Reichsgesetzblatt, im Reichsanzeiger oder im Reichsministerialblatt, vielmehr in Übereinstimmung mit der nationalsozialistischen Praxis im Reichsarbeitsblatt verkündet worden. Dieser Umstand berührt jedoch ihre Rechtsgültigkeit nicht.

Da diese Vorschriften gemäß Artikel 123, 125 in Verbindung mit Artikel 74 Nr. 12 des Grundgesetzes Bundesrecht geworden sind, ist für ihre Aufhebung der Bund zuständig.

Eine Anzahl dieser Vorschriften ist seinerzeit vom Reichsarbeitsminister auf Grund von Ermächtigungen erlassen worden, die gemäß Artikel 129 Absatz 3 des Grundgesetzes erloschen sind. Es handelt sich vor allem um die Ermächtigung in § 5 der Verordnung zur Abänderung und Ergänzung von Vorschriften auf dem Gebiete des Arbeitsrechts vom 1. September 1939 (Reichsgesetzblatt I S. 1683), wonach der Reichsarbeitsminister allgemein oder für bestimmte Arten von Betrieben die Vorschriften der Arbeitszeitordnung, des Bäckereiarbeitszeitgesetzes, des Jugendschutzgesetzes und sonstiger arbeitsschutzrechtlicher Gesetze und Verordnungen außer Kraft setzen durfte (hierauf sind die in § 2 unter Nrn. 1, 2, 6, 8 bis 11 aufgeführten Anordnungen gestützt). Der Bundesminister für Arbeit, auf den die Ermächtigung, wenn sie heute noch fortbestünde, übergegangen wäre, vermag daher die Vorschriften nicht aufzuheben; vielmehr kann dies nur durch Gesetz des Bundes geschehen.

Bei anderen im Entwurf genannten Vorschriften aus der Kriegszeit kann es zweifelhaft sein, ob sie sich auf erloschene oder nicht erloschene Ermächtigungen gründen, z. B. wenn sie sich auf eine Ermächtigung „zur Durchführung und Ergänzung" der sie

enthaltenden Rechtsvorschrift stützen und wenn ungewiß ist, ob die betreffende Vorschrift lediglich „zur Durchführung“ oder auch „zur Ergänzung“ ergangen ist (das gilt z. B. für die in § 2 unter Nrn. 7 und 12 aufgeführten Anordnungen). Um jede Ungewißheit darüber zu vermeiden, ob der Bundesminister für Arbeit noch eine Vorschrift wirksam aufheben kann und nicht etwa die Ermächtigung, auf die er sich dabei stützt, nach Artikel 129 Absatz 3 erloschen ist, erscheint es zweckmäßig, daß die in Frage kommenden Vorschriften durch Bundesgesetz aufgehoben werden.

B. Im Einzelnen

Zu § 1:

Die Verordnung vom 1. September 1939 setzte in § 4 die Arbeitszeitordnung, das Bäckereiarbeitszeitgesetz, die Verordnung über die Arbeitszeit in Krankenpflegeanstalten und die auf Grund dieser Gesetze und Verordnungen erlassenen Bestimmungen, soweit in ihnen die Dauer der werktäglichen Arbeitszeit geregelt war, für männliche Arbeiter und Angestellte über achtzehn Jahre bis auf weiteres außer Kraft, brach also aus den Arbeitsschutzvorschriften ein wesentliches Stück, nämlich die Regelung der Höchstarbeitszeit für Männer, heraus und gab darüber hinaus in den §§ 5 und 6 den Verwaltungsbehörden umfassende Ermächtigungen, auch sonstige Arbeitsschutzvorschriften außer Kraft zu setzen, und zwar sowohl für den Einzelfall (durch Verwaltungsakt) als auch allgemein (durch Rechtsverordnung). Diese letztere Ermächtigung ist bereits gemäß Artikel 129 Absatz 3 GG erloschen (siehe unter A). Aber auch für die Außerkraftsetzung in einzelnen Fällen fehlt es heute an einem Bedürfnis. Die Arbeitsschutzvorschriften sehen selbst in großem Umfange die Möglichkeit vor, daß in Einzelfällen Ausnahmen zugelassen werden, und tragen damit allen berechtigten Bedürfnissen Rechnung.

Zu § 2:

Die Liste des § 2 enthält nicht sämtliche arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften, die im Zuge der Bereinigung des fortgeltenden Bundesrechts beseitigt werden müssen, sondern nur diejenigen, die vordringlich aufzuheben sind, da sie einer Normalisierung der Verhältnisse auf dem Gebiete des Arbeitsschutzes entgegenstehen, und bei denen dies außerdem ersatzlos geschehen kann. Sollte sich die Notwendigkeit ergeben, weitere Vorschriften ersatzlos aufzuheben, so ist dafür dem Bundesminister für Arbeit in § 3 die erforderliche Ermächtigung erteilt. Vorschriften, die zwar auch überständig sind, an deren Stelle aber neue Vorschriften gesetzt werden müssen, sollen einer Aufhebung durch besondere Gesetze überlassen bleiben.

Nrn. 1 und 2:

Die Anordnung gestattete die Beschäftigung von Frauen und Jugendlichen unter Abweichung von den geltenden Arbeitsschutzvorschriften über Dauer der Arbeitszeit, Ruhepausen, Frühschluß an Sonnabenden und Nachtarbeit.

Nrn. 3 und 4:

Die Verordnung über den Arbeitsschutz und die Durchführungsanordnung hierzu, die auf heute erloschene Ermächtigungen in der Kriegswirtschaftsverordnung gestützt waren, schränkten die Vorschriften der Verordnung vom 1. September 1939 (s. § 1) und der Anordnung vom 11. September 1939 (s. unter Nr. 1) zum Teil wieder ein und trafen einige zusätzliche Regelungen. Sie sind daher mit diesen Vorschriften zusammen aufzuheben.

Nr. 5:

Diese auf Grund einer — heute wahrscheinlich erloschenen — Ermächtigung in der Verordnung über den Arbeitsschutz (s. unter Nr. 3) erlassene und mit dieser in Zusammenhang stehende Anordnung muß ebenfalls beseitigt werden.

Nr. 6:

Für diese Anordnung, die die Ruhezeiten für das Schiffspersonal der Binnenschiffahrt gegenüber den Vorschriften der Arbeitszeitordnung verkürzte, besteht kein Bedürfnis mehr.

Nr. 7:

Nr. 3 der Anordnung, die auf Grund einer heute erloschenen, im § 29 der Arbeitszeitordnung und § 27 des Jugendschutzgesetzes enthaltenen Ermächtigung, „Vorschriften und Anordnungen ergänzenden Inhalts zu erlassen“, ergangen war, ließ „während der Dauer des Krieges“ eine von den Vorschriften der Arbeitszeitordnung abweichende Freizeitgewährung für Arbeitnehmer in Gast- und Schankwirtschaften zu.

Nr. 8:

Diese Anordnung gestattete „für die Kriegsdauer“ die Beschäftigung von Frauen als Führerinnen schwerer Lastkraftwagen abweichend von den geltenden Vorschriften.

Nr. 9:

Diese Anordnung ließ „für die Dauer des Krieges“ die Beschäftigung von Wachmännern abweichend von der Arbeitszeitordnung in vierundzwanzigstündigen Schichten zu.

Nr. 10:

Diese Anordnung setzte die Vorschriften der Arbeitszeitordnung über die Dauer der Arbeitszeit für die auf Bauten beschäftigten männlichen Arbeitnehmer über achtzehn Jahre außer Kraft.

Nr. 11:

Diese Anordnung erlaubte „für die Dauer des Krieges“ eine vom Jugendschutzgesetz zu Ungunsten der Jugendlichen abweichende Arbeitszeit und Nachtarbeit der Schornsteinfegerlehrlinge.

Nr. 12:

Diese Anordnung sah betriebliche Erziehungsmaßnahmen gegen Jugendliche, die unberechtigt der Arbeit fernbleiben, in Form von Heranziehung zu Nacharbeit und von Urlaubsverkürzung vor.

Nr. 13:

Diese Verordnung des Reichsarbeitsministers und des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz schrieb „für die gesamte deutsche Kriegswirtschaft“ die Erhöhung der Arbeitszeit um 12 Überstunden wöchentlich vor.

Zu § 3:

Zur Entlastung der gesetzgebenden Körperschaften und zur Beschleunigung des Verfahrens erscheint es erforderlich, den Bundesminister für Arbeit zu ermächtigen, weitere arbeitsschutzrechtliche Vorschriften, die von der Exekutive, in erster Linie vom ehemaligen Reichsarbeitsminister und vom Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz auf Grund inzwischen nach Artikel 129 Absatz 3 GG erloschener oder möglicherweise erloschener Ermächtigungen erlassen sind, zu beseitigen. Ob früher erteilte Ermächtigungen erloschen sind, ist nicht immer zweifelsfrei. Die Ermächtigung in § 3 setzt den Bundesminister für Arbeit jedenfalls in den Stand, auch in Fällen, in denen die alte Ermächtigung möglicherweise noch besteht, die auf Grund dieser Ermächtigung erlassene Rechtsvorschrift mit Sicherheit außer Kraft zu setzen.

Bei den Vorschriften, die § 3 im Auge hat, handelt es sich um solche, die zur Zeit noch nicht entbehrt werden können, die aber, z. B. weil sie Übergangscharakter tragen, früher oder später aufgehoben werden müssen. Die Ermächtigung des Bundesministers für Arbeit ist auf die Aufhebung früheren als Bundesrecht fortgeltenden Reichsrechts einschließlich etwaiger Änderungsvorschriften der Länder beschränkt; es ist nicht beabsichtigt, ihn in die von den Ländern nach dem 8. Mai 1945 erlassenen Regelungen auf dem Gebiete des Arbeitsschutzes, soweit sie als Landesrecht fortgelten, eingreifen zu lassen. § 3 berechtigt ihn auch nicht, Rechtsvorschriften, die formell Gesetze sind oder den Rang formeller Gesetze haben (z. B. die Verordnungen des Ministerrates für die Reichsverteidigung) aufzuheben; dies muß vielmehr dem verfassungsmäßigen Gesetzgeber überlassen bleiben.